

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO E NORMATIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL: Estudo comparativo da implementação das Políticas de Assistência  
Social e de Defesa Civil**

Trabalho de conclusão do curso de  
especialização em Sociologia Política, turma  
XIV, apresentado pela aluna Kellen Cristina  
Dalcin, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Samira  
Kauchakje.

**CURITIBA  
2012**

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	3
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES ASPECTOS TEÓRICOS .....	6
1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O CENÁRIO MAIS RECENTE .....	10
2. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E A RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL .....	16
2.1. CONSOLIDAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO: ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO .....	19
3. DEFESA CIVIL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E A RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL .....	22
3.1. CONSOLIDAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO: ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO .....	28
4. ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DEFESA CIVIL .....	32
4.1. COMPOSIÇÃO DAS EQUIPES .....	34
4.2. ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE GESTÃO NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO .....	35
4.3. RELAÇÃO COM DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....	40

## INTRODUÇÃO

A consolidação de políticas públicas no Brasil ocorre em um cenário bastante recente da democracia brasileira. A Constituição Federal de 1988 contempla diretrizes mais amplas para a formulação de políticas públicas, porém a sistemática de organização, responsabilidades e financiamento foram desenvolvidas ao longo das décadas de 1990, 2000, e ainda seguem em processo de estruturação.

O estudo proposto neste trabalho terá como o foco o registro das principais etapas de consolidação de políticas públicas no Brasil, com base na experiência recente da Assistência Social, e da construção da política pública de Defesa Civil.

Ambas estão contempladas na Constituição Federal de 1988, e uma característica comum destas políticas é que muitas vezes marcam um cenário pouco debatido nas instâncias políticas, compreendidas como ações pontuais e emergenciais, que tampouco são reconhecidas enquanto dever do Estado. O que contribui para esta pouca visibilidade, é outro fator em comum entre estas políticas: o perfil do público atendido. Pode-se dizer que a inexistência de tais ações trazem impactos muito maiores as populações de baixa renda, pois caracterizam ações de proteção social, localizadas por muito tempo no campo do assistencialismo.

A justificativa da elaboração deste trabalho se dá pelo interesse em conhecer como as políticas em questão tornam-se legítimas e necessárias para a sociedade, e como as mesmas percorrem o processo de debates públicos para configurar um sistema público organizado, com normativas e financiamento próprios, que demandem espaço na agenda política.

O detalhamento dos processos históricos que demarcam a formatação de ambas enquanto políticas públicas é o objeto de estudo deste trabalho, que trará a análise da relevância dos temas para a sociedade, pauta na agenda política e acúmulo de práticas e debates que justifiquem a implementação de sistemas públicos organizados.

O objetivo principal deste trabalho é refletir sobre as principais ações normativas desencadeadas pela União, na implementação das políticas públicas de Assistência Social, e de Defesa Civil ainda em construção. Para tanto, será necessário resgatar o processo de reconhecimento e construção de políticas públicas no Brasil, além de registrar os principais fatos históricos e normativos que

configuram a implementação das políticas públicas em questão. Pretende-se ainda analisar, de forma preliminar, as principais etapas, impasses e avanços para a consolidação das políticas públicas selecionadas para este estudo, através de sistema organizado e unificado nacionalmente.

O desenvolvimento deste trabalho estará pautado nos estudos sobre o cenário de implementação de políticas públicas no Brasil, a normatização de políticas públicas recentes e as relações entre Estado e Sociedade que envolvam este debate.

O estudo de autores que debatam Políticas Públicas brasileiras, como Yasbek, será fundamental para este trabalho, bem como os que tratem da formatação do Estado Democrático Brasileiro. As previsões legais da Constituição Federal de 1988 sobre as políticas em questão também serão analisadas, além dos aspectos que constituem a legitimidade pública, incluindo repercussão midiática, pauta na agenda política e ampliação de debates junto à sociedade.

A corrente teórica que balizará este trabalho é o materialismo histórico, pois o mesmo permite uma análise mais ampla dos dados cronológicos aqui retratados, e ainda, o estudo sobre os principais aspectos econômicos e culturais que configuram o papel do Estado neste cenário.

Os métodos da pesquisa bibliográfica serão utilizados no que tange as conceituações necessárias ao objetivo do trabalho, por meio do resgate da produção dos principais autores que tratam da temática e todas as suas particularidades, e através de pesquisa a fontes institucionais que tragam as normativas fundamentais a cada política.

Para isto, foram utilizadas referências de autores que tratam da concepção de políticas públicas, como Souza, Dye, Lowi e Mota, pois as análises destes contribuem para uma visão mais ampliada de como as políticas são forjadas no estado democrático. As produções de Souza e Dye trazem ao presente trabalho uma aproximação dos modelos de análise das políticas públicas, e as concepções de formulação das mesmas nos campos de disputa de interesses no espaço governamental.

Já Mota, assim como Yasbek, Sposati e Valêncio, trata dos elementos mais direcionados aos processos de consolidação das políticas públicas tratadas neste trabalho, como forma de subsidiar as análises da trajetória histórica de cada uma delas, e por fim, dar conta de elementos relevantes para o estudo comparativo.

A hipótese desta produção é a de que a implementação e estruturação de normativas que regulem serviços de interesse público, demandam um processo amplo de discussão e visibilidade dos temas perante a sociedade. Introduzir estes debates na agenda política depende de um acúmulo teórico e prático nestes campos, e uma demanda reconhecida pela população para tais serviços e estrutura de organização.

No primeiro capítulo será apresentada uma revisão geral sobre a concepção das políticas sociais, e as relações que forjam sua configuração. Além destes aspectos pautados por alguns autores, o capítulo contará com conteúdo para descrever o cenário brasileiro em especial a Constituição de 1988, conquistas e desafios mais recentes.

Já o segundo capítulo traz alguns elementos que possibilitam analisar a política de assistência social no país, conhecendo marcos histórico, normativo e sua relação com a sociedade civil. Tais eixos pretendem descrever como a política foi consolidada no Brasil, e ainda a configuração atual de seu sistema de gestão. No capítulo seguinte, as mesmas categorias serão utilizadas para tratar da outra política a ser estudada, a de Defesa Civil.

Por fim, o último capítulo fará a análise comparativa pretendida, organizando os elementos que são comuns às duas políticas, considerando seus aspectos históricos e perspectivas de aprimoramento, especialmente no que diz respeito a recente organização do sistema nacional de Defesa Civil.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES ASPECTOS TEÓRICOS

Os debates acerca da condução de políticas públicas perpassam pela intervenção do Estado, e configuram o cenário de disputas de interesses, fundos públicos e espaço na agenda política.

A relevância com que cada governo gerencia determinados serviços e recursos de interesse público denota o campo das relações de poder que acabam por definir aspectos fundamentais no cotidiano das populações.

Cada contexto econômico e político possui diferentes variáveis que influem sobremaneira na estrutura de governo, no avanço ou implementação de políticas públicas. Entretanto, pode-se afirmar que alguns determinantes são fundamentais para que haja efetiva regulação, financiamento e organização de serviços necessários à manutenção ou melhoria das condições de vida.

Segundo Souza (2006), não é possível determinar apenas uma definição do que seriam as políticas públicas. De forma geral, são classificadas enquanto iniciativas de governo, e as motivações para sua existência podem ser das mais variadas. Autores apontam-nas como escolha, racionalidade, solução de problemas, ou outras interpretações dos próprios governantes.

Porém, a autora (2006, p. 25) aponta um aspecto comum e fundamental a todas estas interpretações. “No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”.

As disputas de interesse ocorrem no espaço de governo, e para tanto, vários atores sociais são representados, e suas respectivas posições são postas em negociação. Assim como este campo é determinado por diversos fatores, o mesmo ocorre na formatação dos temas de interesse em políticas públicas, e para cada qual, a representação dos atores é aspecto particular.

Para compreender este processo, alguns modelos de formulação ou análise das políticas públicas são apresentados (SOUZA, 2006). Dentre eles, um possui maior relação com o trabalho aqui proposto, o “ciclo da política pública”.

Este modelo explicita algumas etapas necessárias para a consolidação das políticas em questão:

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 29).

Tal compreensão permite analisar as políticas públicas de uma forma mais dinâmica, considerando os diferentes períodos de implantação de cada um dos estágios, e possibilitando a visão de totalidade. Além disso, traz importante destaque para a construção da agenda política e o papel dos atores sociais.

Estes dois aspectos são fundamentais para o objetivo do presente trabalho, que se propõe justamente analisar os diferentes processos pelos quais as ações de assistência social e de defesa civil necessariamente passaram ou passarão para alcançar o status de política pública.

Para Dye (2009) os modelos para análises de políticas públicas são representações do mundo real que auxiliam na compreensão dos fenômenos sociais, e no caso, políticos. Assim são ferramentas construídas a partir de informações e características de determinado tema, com o objetivo de simplificar explicar as causas, motivações e consequências de algum processo. No caso específico deste artigo, o autor se debruça sobre os principais modelos de análise da ciência política, e aponta as possíveis formas de aplicação desses modelos no estudo das políticas públicas, bem como algumas deficiências desses modelos em explicar tais políticas.

O primeiro modelo descrito é o chamado modelo institucional. Esse modelo tenta explicar as políticas a partir das instituições governamentais em seus diversos níveis, ou seja, governos federais, estaduais e municipais, e seus Ministérios, Secretarias, tratando também das inter-relações entre parlamentos, judiciário e as outras instituições já citadas, e as consequências dessas relações na formulação e implementação das políticas.

A principal falha desse modelo segundo o autor é falta de reflexão sobre a relação entre as estruturas institucionais e o conteúdo das políticas, ou seja, o quanto determinadas estruturas tradicionais das instituições de governo podem influir ou mesmo impedir a aplicação de algumas políticas públicas. Continuando a descrição, Dye (2009) trata do modelo de processo, no qual a análise recai em como

as decisões políticas são tomadas e como deveriam ser. Como consequência dessas decisões, são formuladas as políticas públicas, dentro de atividades políticas como a identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Uma falha desse modelo para o autor fato de ele não considerar o resultado das políticas implementadas.

Seguindo na abordagem, ele apresenta o modelo de grupo, no qual há o entendimento de que as políticas públicas são determinadas pela capacidade de pressão e influência de diferentes grupos sociais. Segundo essa apreciação, a função geral da política seria a de buscar o equilíbrio entre os interesses desses diferentes grupos sociais, para que alguns não sejam preteridos em detrimento de outros. Esse modelo guarda alguma semelhança com o modelo da elite, mas neste último, diferente do anterior, as elites econômicas seriam o único grupo com poder real de influência sobre a formulação das políticas públicas, pois a massa segundo a teoria elitista é apática e mal informada sobre tais políticas. Logo a massa tem sua opinião moldada pela elite em questões políticas, muito mais do que a elite pela massa. A teoria das elites, que embasa esse modelo, divide os grupos sociais para essa análise em uma pirâmide com basicamente três partes: a massa sendo maior e na base da pirâmide; uma parte intermediária que seriam os funcionários públicos e administradores; e no topo a elite, minoritária, porém muito mais influente que as outras partes, dado seu poder econômico, e consequentemente político.

Há ainda no texto a descrição dos modelos racional, incremental, da teoria dos jogos, da opção pública e o modelo sistêmico, porém o foco aqui será apenas o racional e incremental, por entender que os outros não são úteis às intenções deste trabalho. O modelo racional parte do princípio de que as ações dos governos buscam o máximo de ganho social com o mínimo de custos possíveis. Esse modelo traz implícita a noção de máxima vantagem social, mostrando que não se deve adotar políticas em que os custos econômicos ou sociais sejam maiores que os ganhos.

Para a aplicação de tal proposta é necessário o conhecimento total dos valores sociais e as diversas demandas. Uma possível falha nesse modelo é não levar em conta que nem sempre os governos se guiam por essa racionalidade, e sim por interesses outros como se eleger, manter seu poder e adquirir o máximo de prestígio possível. Há ainda possibilidade de divergência entre o que um governo



pode considerar um máximo ganho social, e o que a maioria da população pode considerar tal ganho.

Por fim, cabe descrever o modelo abordado por Dye (2009) como incrementalismo. Esse modelo pressupõe que um determinado governo ao assumir o poder dá continuidade as principais políticas do governo anterior. Tal premissa partiria do fato de que é arriscado ter novas iniciativa em detrimento de outras que já estão institucionalizadas. Seria sempre mais seguro então continuar e incrementar as ações do governo anterior, ou no máximo reorientá-las. Nessa forma de análise está implícita uma noção conservadora, visto que a mudança de rumos nas políticas públicas entre diferentes governos seria apenas pontual.

Com essa exposição, o autor explica como os modelos podem ser importantes ferramentas de análise. Ainda que não possam ser aplicados como “receitas prontas” para determinadas questões, eles podem indicar importantes caminhos para o estudo como ordenar e simplificar a realidade, identificar o que é relevante, condizer com a realidade, comunicar algo significativo, orientar a pesquisa e a investigação, e propor explicações.

Outra importante contribuição para conceituar política pública é de Theodor Lowi, que trata da relação direta entre e a própria política. Em sua concepção, cabe a cada política localizar elementos que as fortaleçam como também estão sempre existentes forças para rejeição das mesmas.

Além desse entendimento mais ampliado, Lowi desenvolve ainda alguns formatos nos quais podem se enquadrar as mais diferentes políticas:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes,

processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006, p. 28).

Com o fim de conceituar o que é política pública no presente trabalho, pode-se afirmar que as ponderações de Souza e Lowi quanto ao tema, são as mais adequadas para a perspectiva de análise aqui proposta.

Neste sentido, políticas públicas são compreendidas como as iniciativas dos governos para atender as mais variadas demandas da população. Quando se fala em demandas, é fundamental entender os embates e disputas políticas no espaço governamental, que fazem com que estas ações estejam diretamente ligadas ao contexto político, mais ou menos favorável as diversas políticas públicas.

### **1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O CENÁRIO MAIS RECENTE**

Para expor os principais determinantes da configuração da assistência social enquanto política pública, e apresentar o atual processo de organização da Defesa Civil, faz-se necessário resgatar alguns aspectos da proteção e de políticas sociais no Brasil, e antes disso, de sua compreensão no sistema econômico capitalista.

Na fase do capitalismo concorrencial apresenta-se uma expansão do desenvolvimento das nações, e juntamente com ele, vários problemas de cunho social surgiam. A questão social, então, comparece através de suas expressões que se tornavam cada vez mais presentes na realidade, como por exemplo, a chamada pauperização da população.

Estas expressões eram consideradas por grande parcela da sociedade daquela época como “problemas sociais”, entendidos como questões subjetivas, de responsabilidade de cada indivíduo e fruto de sua incapacidade para o trabalho, considerada fundamental a todos os homens.

Quanto ao aspecto da proteção social, a intenção da responsabilização do Estado não era a de melhoria das condições de vida dos cidadãos, mas a manutenção do modo de produção e conseqüentemente, da lógica de acumulação capitalista.

Os sistemas de proteção social compõem um conjunto de práticas que representam a presença da esfera pública de forma a corresponder as necessidades do desenvolvimento do sistema capitalista e de sua lógica de acumulação. Assim, percebe-se a intencionalidade da intervenção do Estado na reprodução da força de trabalho.

No período do capitalismo monopolista existiu o chamado pacto fordista-keynesiano que propiciou um terreno econômico e social favorável ao desenvolvimento das sociedades e da acumulação capitalista. O modelo fordista consiste basicamente em um sistema de produção formatado pelo controle hierarquizado, na redução do tempo da produção e aumento da qualidade.

No aspecto social tem-se o modelo keynesiano baseado na instauração de “políticas estatais de regulação econômica e social” (MOTA, 2000. p.127). O modelo de seguridade social adotado a partir da lógica keynesiana tinha como principal característica a concessão de benefícios aos sujeitos envolvidos diretamente com o aparelho produtivo, não excluindo as formas mais antigas de solidariedade entre a população e demais iniciativas da sociedade civil (MOTA, 2000).

Este sistema de seguridade social foi amadurecido e ampliado nos países desenvolvidos a partir do segundo pós-guerra, fase de maior expansão do capitalismo e da hegemonia americana. Essa “evolução” na seguridade social é denominada como o Estado de bem-estar social, no qual o Estado passa a atender plenamente as necessidades sociais da população:

(...) esse se configura, tanto como um anteparo, uma prevenção a um problema social potencialmente desastroso, como uma “forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não assalariado em trabalho assalariado”. (LENHART e OFFE, 1984, p. 37).

No contexto brasileiro, percebe-se o aumento e a ampliação de benefícios para algumas frações de trabalhadores que possuíam maior capacidade de organização e poder de barganha. Em oposição ao modelo de Bem-estar social adotado pelos países desenvolvidos, na realidade brasileira é caracterizado por Sposati como o “*Estado de bem-estar ocupacional*”:

Isto é, aqui as condições de reprodução social foram seletivamente estendidas a estratos ocupacionais a partir de sua importância econômica ou grau de organização política. (SPOSATI, 1995; p.14).

Pode-se dizer que ao invés de ser o regulador do sistema de proteção social com vistas à garantia de direitos, o Estado torna-se responsável na regulação das relações sociais, trazendo maior centralidade e legitimidade para si, devido ao pacto de dominação firmado com a classe trabalhadora.

No Brasil, o governo de Getúlio Vargas impõe através de sua ditadura, um modelo elitista e tecnocrata de controle do Estado, por meio da lógica clientelista e particularista, e seu alto poder de coalizão de interesses. O governo de Juscelino Kubitschek, igualmente com caráter populista, buscou demagogicamente a universalização da seguridade social, que acentuou ainda mais a crise financeira.

O governo militar promoveu diversas mudanças no âmbito das políticas sociais, através da ampliação da cobertura de serviços sociais e privatização de serviços como a previdência e saúde. Vale ressaltar que havia o intuito constante do controle da participação da classe trabalhadora, com vistas a não interferir no processo ditatorial implantado.

Reformas foram feitas no sentido de reordenamento das relações políticas para o modelo capitalista de desenvolvimento, entretanto o Estado permanece como o ator central da regulação das relações sociais, especialmente dentre os anos de 1960 e 1980.

Durante as décadas do autoritarismo no país, estabeleceram-se prejuízos incalculáveis não somente na economia, mas especialmente na liberdade e nos direitos sociais, políticos e trabalhistas conquistados ao longo dos anos. O esgotamento do regime ocorre por uma grande demanda da sociedade civil, que se mobiliza para reestabelecer a democracia, e com ela, recompor requisitos de cidadania perdidos. Neste processo, há uma significativa articulação das forças políticas mais progressistas, no sentido de trazer avanços e recuperar os danos causados pelo regime ditatorial, e nesta linha, as políticas públicas foram tema central para este processo de redemocratização.

A partir dos anos 1980 no Brasil, existe a perspectiva de redemocratização e retomada do modelo democrático. Grande parcela dos autores e trabalhos que

tratam de políticas públicas no país iniciam sua produção a partir do principal e mais recente “divisor de águas” na democracia brasileira: a Constituição Federal de 1988.

Promulgada logo após um longo período ditatorial no Brasil, a Constituição representa a regulamentação do papel do Estado perante os cidadãos, resgatando as bases da democracia, através de um processo participativo no qual tiveram grande protagonismo os movimentos sociais e populares, categorias profissionais, partidos políticos e demais representações.

Pode-se afirmar que o cenário político à época favorecia muito os processos participativos que representavam os anseios da população, e formalmente posicionavam o Estado em seu papel de provedor de direitos e conquistas sociais.

Outro fator importante refere-se ao processo de descentralização política e administrativa, que segundo Arretche:

Sob o Estado federativo pós 1988, os governos locais são de fato politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis desta decisão. Isto implica que, para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem sucedidas de indução. Nestas condições, em um processo de reforma do Estado no qual se reconfigura o desenho institucional de um modelo nacional de prestação de serviços sociais, sob um Estado federativo com marcadas diferenças regionais e dotado de uma esmagadora maioria de municípios fracos, a capacidade fiscal e administrativa das administrações locais influi no processo de reforma. Isto porque as próprias capacidades para assumir a responsabilidade pública pela gestão de um dado programa social como um dos elementos do cálculo que realizam as administrações locais com vistas à tomada de decisão. (ARRETCHÉ, 1999, p. 135).

No momento de redemocratização, importantes garantias foram validadas as políticas do chamado tripé da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. Muitos dos ganhos obtidos, não seriam passíveis de mudanças estruturais ao longo dos anos, dada sua relevância para a agenda política, e a relação de forças estabelecidas daí em diante. Em outras palavras, é difícil imaginar

um governo democrático moderno no qual não exista organização mínima para a seguridade social, e a estrutura de governo decorrente disto (Ministérios, Secretarias, etc.).

Porém, também é extremamente equivocado afirmar que as mudanças significativas decorrentes do sistema neoliberal não tiveram grande influência nas formas de acesso e prestação de serviços desta natureza. O ponto central colocado pelo modelo neoliberal era exatamente a minimização do papel do Estado, e o crescente repasse de responsabilidades para a iniciativa privada, colocando em risco as garantias conquistadas na década de 1980.

O último quartil do século 20 teve associações perversas para a política social latino-americana, pois combinou dois grandes ingredientes contrários à extensão da agenda dos direitos sociais providos pelo Estado: as ditaduras militares e a subordinação ao neoliberalismo do Consenso de Washington. (...) Ocorreu a recentralização do social no mercado tornando-o locus privilegiado de ofertas sociais o que ampliou a privatização da educação, saúde, previdência social, assistência social, quer para o campo lucrativo, como para o não lucrativo. Ênfase o não lucrativo ou filantrópico, valorizado pela regulação neoliberal, na medida em que acentua a não responsabilidade pública pela valorização das iniciativas da sociedade que não asseguram direitos sociais. O enquadramento neoliberal imposto pelo FMI aos países latino-americanos subordinou a ampliação da agenda pública ao mercado e à filantropia e configurou a oposição entre o Estado e os reclamos dos movimentos sociais. (SPOSATI, 2011).

Ainda segundo a autora, o neoliberalismo forçou o estabelecimento de restrição das políticas públicas à população, fazendo com que apenas os mais carentes tivessem acesso aos serviços e programas. Além disso, percebe-se uma diferenciação nas formas e critérios para inclusão nas mais diferentes políticas, e é destacada a conversão de políticas sociais de direitos para o fim básico de redução da pobreza.

Neste contexto, alguns desafios são apontados no sentido de reaver o local das políticas públicas enquanto pontos fundamentais para redução das desigualdades. Já para políticas mais tradicionais, como educação e saúde, é relevante a universalização do acesso, posta a grande migração destes serviços para a iniciativa privada, ainda como impactos do neoliberalismo.

## **2. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E A RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL**

A assistência social brasileira remonta diretamente as ações do primeiro-damismo e, portanto, as práticas de nepotismo ainda muito presentes no Brasil. Além desta característica central, as ações de assistência social tiveram um caráter pontual, assistencialista e clientelista durante muitas décadas.

A Assistência Social no Brasil tem sua origem histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa perdurando desta forma até a década de 40. Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram apropriadas pelo Estado direcionando dessa forma a solidariedade social da sociedade civil. A primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS - criado em 1938. Em 1947 foi criada primeira grande instituição de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Inicialmente caracterizou-se por um atendimento materno-infantil. A LBA assegurou estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do primeiro-damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas (...). (SPOSATI, 2005).

Segundo Sposati (1995), a assistência social foi considerada por muito tempo produto da solidariedade da sociedade civil, e mecanismo essencial no trato da questão social, através de práticas circunstanciais, pontuais, espaço de caridade e filantropia. Entretanto, com o decorrer das décadas esta política assim como diversas outras, foi sendo resignificada.

No período inicial de sua inserção na sociedade, a assistência social era realizada especialmente pela Igreja Católica e se resumia a práticas de ajuda aos pobres, como forma de ação social da própria Igreja, seguindo seus preceitos doutrinários.



Este posicionamento da Igreja estava presente, pois o Estado apostava que o mercado seria capaz de regular as questões pertinentes à pobreza da população, além de se ter como preceito a responsabilização do indivíduo pela sua situação.

Em um segundo momento, houve o reconhecimento de que o sistema capitalista por si só não poderia dar fim as expressões da questão social cada vez mais presentes e diversificadas, e que são intrínsecas ao modo de produção.

Durante as décadas do século XX, a assistência social foi se configurando como política assumida pelo Estado para a resolução dos chamados problemas sociais. O campo da assistência social é reconhecido como importante para a regulação das relações sociais e para a reprodução da força de trabalho. Por esta razão pode se explicar a presença das primeiras-damas como gestoras desta política, no sentido de centralização do poder e de perpetuação de práticas assistencialistas e paternalistas.

A assistência sempre se apresentou aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática e não como uma política. Uma prática arcaica sem capacidade de modernização e inovação. Uma prática fadada à condição de ação marginal. (SPOSATI, 1995. p. 29).

O grande potencial eleitoral das “ações sociais”, e a pouca regulação estatal sobre o tema favoreceram a permanência de estruturas precárias, desqualificadas e não continuadas para a prestação de serviços de assistência social. Tais fatos, consequentemente, perpetuavam a situação de não acesso das populações vulneráveis aos principais serviços e direitos garantidos pela Constituição Federal no que tange à política em questão.

Segundo a Constituição Federal (1988, Art. 203) “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. O cenário político para inserção desta política na Constituição foi marcado pela presença de diferentes atores sociais, mas também da própria configuração socioeconômica:

Sua inserção na Constituição, expressa, de um certo lado uma mobilização de alguns setores da sociedade, de algumas categorias profissionais, sobretudo dos assistentes sociais, de alguns núcleos de estudos no Brasil como o da UNB e o da PUC São Paulo. Esses núcleos tiveram uma certa

interferência na inserção da assistência social na Constituição de 1988, mas essa inserção também vai expressar um contexto mais amplo de transformações societárias sobretudo nas relações de trabalho, no mundo capitalista que vai exigir políticas assistenciais. Isso aconteceu não apenas no Brasil, mas no mundo todo. (YAZBEK, 2004, p. 23).

A promulgação da Constituição Federal significou a efetivação legal das reivindicações expressas pela população no sentido da garantia dos direitos sociais tão fragilizados e desrespeitados durante o período ditatorial do país. Como resposta ao estado de constante degradação das condições de vida da população e de seus direitos, houve o aparecimento e articulação de movimentos sociais que pressionavam para o fim do regime militar e a redemocratização do Brasil.

Esta legislação trouxe muitos avanços na discussão da organização política do país, nas esferas de garantia dos direitos da população, na busca pela ampliação da participação popular, entre diversos adventos.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social não possuía caráter de política social, ou seja, era compreendida tanto pela população como legalmente, uma prática assistencial.

A normatização específica que segue a Constituição Federal é a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, que tem como principais avanços a definição de responsabilidades dos entes federados quanto aos planos, fundos e conselhos de assistência social.

Este significativo histórico permaneceu sem grandes avanços durante aproximadamente dez anos, nos quais ocorreu um processo amplo de “desresponsabilização” do Estado, privatizações e globalização.

No início do primeiro governo Lula, o cenário novamente foi aflorado pelas demandas populares, maior envolvimento de atores políticos democráticos, categorias profissionais e retomada do papel do Estado em alguns setores.

Após um longo período de debates, conferências e produções teóricas, em 2005 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que traz os principais eixos, diretrizes, responsabilidades, formas de financiamento, controle social e avaliação da assistência social no Brasil. Em seguida, foi aprovada também a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, outro importante avanço na regulação da política em questão.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS é um instrumento de referência sobre as diretrizes de operacionalização e efetivação da política de assistência social no Brasil. Segundo o decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995, a coordenação da Política Nacional de Assistência Social cabe ao Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio de sua Secretaria de Assistência Social. Segundo Sonia Draibe:

Embora sejam tradicionais os programas públicos dirigidos aos grupos carentes da população, apenas na última vintena de anos pode-se identificar no País uma política nacional de assistência social minimamente dotada de objetivos, recursos e densidade institucional. (DRAIBE, 2004).

Isto posto, cabe analisar quais foram os principais determinantes que propiciaram e contribuíram para que estas normativas e regulamentações fossem aprovadas, e atualmente, ainda estejam em processos de avanços, ampliação de serviços, equipes de referências, de visibilidade e relevância social.

## **2.1. CONSOLIDAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO: ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO**

Tendo como base o modelo de ciclo de gestão das políticas públicas, existem três modelos que definem a formatação e priorização das agendas pelos governos:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. (...) Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a

forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. (SOUZA, 2006, p. 30).

A partir destas definições, pode-se dizer que a assistência social no Brasil classifica-se na combinação entre a segunda e terceira forma, pois destaca-se a construção de debates acerca da seguridade social e contexto democrático no país, e ainda, o importante papel desempenhado pelos atores sociais mobilizadores da inserção da política na Constituição.

Após uma sequência de normativas específicas para a política nos anos de 1990 e 2000, a organização de um sistema unificado de gestão de assistência social no país pode ser observada de forma mais clara a partir de 2004. Este foi o ano de aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no qual foram regulados eixos e diretrizes, regulação e controle. Em seguida, a Norma Operacional Básica – NOB tratou da organização dos serviços socioassistenciais, formas de financiamento e responsabilidades dos entes federados na gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O referido sistema organiza os serviços oferecidos em dois eixos de proteção social: básica e especial. A primeira visa prevenir situações de risco por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios voltados às famílias, considerando a especificidade de cada integrante, e a vulnerabilidade apresentada. Já a proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que passaram por situações de violação de direitos, e cuja atuação depende de uma intervenção e de serviços mais complexos.

A prestação destes serviços ocorre basicamente na esfera municipal, seguindo a lógica de descentralização política e de construção das demandas e respostas pelo poder público na esfera territorial. Este formato permite que haja maior estruturação das equipes técnicas, e principalmente, a continuidade na prestação dos serviços às famílias reconhecendo suas potencialidades e necessidades.

A lógica de cofinanciamento também tem o foco no atendimento permanente, e para cumprir este objetivo, bem como a previsão da Constituição, o

financiamento desta política ocorre de forma compartilhada, ou seja, pelo cofinanciamento de todos os entes federados. Cada esfera prevê e aloca seus recursos em fundos públicos, de maneira a garantir maior transparência e qualidade na aplicação dos recursos.

Além disso, destaca-se o papel do Governo Federal nesta etapa de consolidação do SUAS, enquanto apoio no cofinanciamento destes serviços, seja para os estados ou municípios. Isto permite que os mesmos possam concorrer a recursos provenientes da esfera federal, organizados através do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. Para que isto seja possível é necessário o cumprimento de requisitos por parte dos mesmos, como forma de contrapartida ao investimento financeiro.

Além dos serviços socioassistenciais, o Sistema regulou a concessão de benefícios. Alguns são normatizados e financiados pelos municípios, e outros dependem de regulação federal, e seguem sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, órgão responsável pela gestão da assistência social nacionalmente.

A gestão compartilhada também ocorre para coordenar o programa de transferência de renda que atualmente atende 13 milhões de pessoas em situação de pobreza. Os critérios para inserção no programa são unificados nacionalmente, cabendo o repasse automatizado de recursos diretamente aos usuários, como competência do ente federal. Além disso, existe repasse de recursos para organização dos estados e municípios para a gestão do programa, cabendo a estes o repasse de informações e acompanhamento das famílias.

Assegurados estes quesitos normativos e de cofinanciamento, o SUAS ainda apresenta avanços na gestão do trabalho, acesso a informação, rede de serviços socioassistenciais, e demais avanços que posicionam esta política num espaço privilegiado, muito diferenciado do que há algumas décadas era reconhecido como ação de benesse e não como direito de cidadania.

### **3. DEFESA CIVIL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E A RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL**

Assim como em outros países, a organização das ações de Defesa Civil no Brasil decorre dos impactos gerados pela participação das nações na Segunda Guerra mundial. A ocorrência de eventos que causaram grande número de vítimas coloca-se como novo desafio para organização de serviços de atendimento à população civil. No caso brasileiro, acidentes envolvendo navios de passageiros também contribuíram para a estruturação da primeira iniciativa do Governo Federal para este foco: o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, instituído em 1942, o qual um ano depois teve seu nome alterado para Serviço de Defesa Civil, extinto em 1946.

Antes desta data, existiam apenas algumas legislações que garantiam aspectos mais pontuais enquanto responsabilidades da União, como por exemplo, a garantia de socorro público, defesa permanente para situações de seca, dentre outros.

Após 20 anos, ocorre uma grande enchente na região sudeste do país, o que reforçar a necessidade de aprimorar as normativas sobre o tema, que em um primeiro momento é absorvida pelos estados. Nesta esfera, registra-se a primeira iniciativa em 1966 no estado da Guanabara (Rio de Janeiro), e só no ano seguinte é que a União cria o Ministério do Interior, que agrega ações de atenção a calamidades públicas. Nos anos seguintes, são aprimorados sistemas de gestão e financiamento que dão o aporte necessário para funcionamento deste órgão.

Foi então que um grupo de trabalhadores elaborou no Estado da Guanabara (atual Rio de Janeiro) o Plano Diretor de Defesa Civil, o qual definia as atribuições dos componentes do Sistema Estadual e estabelecia as primeiras Coordenadorias Regionais no país. (...) Um ano depois, o governo brasileiro criou o Ministério do Interior que, entre outras atribuições, assistia as populações atingidas por calamidades públicas em todo o território nacional. Em 1969, foram regulamentados o Fundo Especial para

Calamidades Públicas (FUNCAP) e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP). (CEPED, 2009).

Somente na década de 1980 é que existe a primeira formatação de sistema unificado para atender estas demandas:

Em 1988, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) organiza de forma sistêmica a Defesa Civil no Brasil. O SINDEC é reformulado em agosto de 1993 e atualizado em fevereiro de 2005, pelo Decreto nº 5.376/05, com a criação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), o Grupo de Apoio a Desastres e o fortalecimento da Defesa Civil nos municípios. (CEPED, 2009).

A Constituição Federal (1988) prevê em seu artigo 22, alguns temas de legislação privativa da União, e dentre eles consta a Defesa Civil: “XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”. Ainda na Carta Magna, (1988, art. 21, inciso XVIII) consta como competência da União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”.

Ao longo dos anos, esta estrutura recebeu diversas denominações, passando a integrar Ministérios da Justiça, do Interior, e da Integração Nacional, como é concebido atualmente. Em termos de legislação, a Lei n.º 12.340, de dezembro de 2010 organiza e traz os principais aspectos do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, incluindo itens de financiamento e organização do atendimento.

A referida legislação tem origem em decretos e portarias criados a partir de 1988, e aprimorados nos anos de 2005 em diante. A inexistência de legislação ampla durante algumas décadas, a transição da pasta entre diversos Ministérios demonstra a fragilidade deste debate na sociedade brasileira, e também nas esferas políticas.

Para compreender esta construção é fundamental sinalizar o contexto mais ampliado no qual estão colocados temas como desastres, grandes emergências e situações de calamidade.

A sociedade brasileira presencia anualmente episódios de deslizamentos, chuvas torrenciais, secas, e demais fenômenos naturais que decorrem em prejuízos

humanos e materiais cada vez mais altos. Para muitos, pode parecer que estes eventos já fazem parte do calendário de notícias e acontecimentos, e que ao passar dos anos, poucas medidas preventivas ou melhorias são realizadas.

Um olhar mais ampliado demonstra que a região da América Latina e Caribe possui um histórico de grandes desastres ocorridos nas últimas décadas, e com perspectiva de constantes fenômenos nos próximos anos. Segundo dados apresentados durante a II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de Assistência Humanitária<sup>1</sup>, entre os anos de 1990 a 1999, a região foi cenário de mais de 1.300 desastres, entre deslizamentos, furacões, tempestades, erupções vulcânicas e inundações. A estimativa é de que nas próximas décadas ocorram, em média, 100 desastres por ano nos países latino-americanos e caribenhos.

Certamente, esta análise faz parte do imaginário popular sobre o tema de Defesa Civil, e pouco se sabe sobre sua estruturação em territórios, municípios e demais níveis de governo. Valêncio (2010) uma das principais autoras da sociologia que trata de desastres no país, contribuiu para a organização deste referencial a partir de elementos como a organização e postura das equipes técnicas, contexto socioeconômico e especialmente, a condução de serviços voltados às populações mais vulneráveis economicamente:

Muito amiúde, neste país, se diz que as chuvas matam. Construiu-se um senso comum, que os órgãos de imprensa aderem e difundem, atribuindo aos céus a causa da devastação e das vidas ceifadas. A conveniência do fortalecimento desse imaginário é o escamoteamento da preocupação pública para com aquilo que Torres e colaboradores (2003) denominam como as hiperperiferias, isto é, a superposição da precariedade socioeconômica e dos riscos ambientais sobre um mesmo grupo em dada inserção territorial. No caso brasileiro, não é a pobreza estrutural apenas, mas a injustiça social aquilo que eleva a vulnerabilidade aos eventos hidromeeteorológicos, injustiça que o sistema sociotécnico de defesa civil reforça ao invés de reparar. (VALÊNCIO, 2010, p. 15).

---

<sup>1</sup> Evento realizado em Santa Catarina, em 2009, e que reuniu representantes de órgãos governamentais de países da América Latina e Caribe, e agências das Nações Unidas. Teve por finalidade articular o tema da assistência humanitária no âmbito regional, e aprofundar os debates sobre desastres.



Durante o evento “II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de assistência Humanitária”, ocorrido em Santa Catarina em 2009, a secretária-geral assistente da Oficina das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (OCHA), Catherine Bragg (2009) citou que os desastres tem se tornado cada vez mais constantes em todo o mundo, e infelizmente ocorrem com maior incidência nas comunidades empobrecidas. Segundo ela, a tendência é que esta realidade perdure, pois as comunidades com pouca estrutura, planejamento e medidas educativas e preventivas sobre acidentes, estão mais vulneráveis aos efeitos de um desastre. Estas características são bastante comuns em regiões pobres, onde o acesso a políticas e equipamentos públicos é praticamente nulo, bem como a presença dos governos locais.

Grande parcela destas comunidades, mais especificamente  $\frac{3}{4}$  da população empobrecida do mundo, está localizada em áreas rurais, segundo afirmou o ex coordenador-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério de Relações Exteriores, Milton Rondó Filho.

Pablo Gonzalez, chefe do programa de gestão de riscos, departamento de desenvolvimento sustentável da Organização dos Estados Americanos – OEA retrata uma concepção bastante comum e equivocada com relação às comunidades empobrecidas afetadas por desastres:

Retiramos os pobres e eles retornam à região do risco. Pensamos que esta é uma questão de pura ignorância e pouca educação. Porém, somente a comunidade rural, indígena, ribeirinha, pobre, vulnerável sabe o que é conviver diariamente com a ausência de serviços e com o descaso do poder público e, portanto, não tem outra opção senão instalar-se perto de rios, por exemplo, como forma de acesso à água, fundamental à manutenção da vida e de fácil acesso para populações ricas. (GONZALEZ, 2009).

A situação econômica, portanto, é fator determinante para o impacto de eventos emergenciais nas populações. Por consequência o papel do Estado nestas situações é muito relevante e amplo, pois há uma relação direta com as demais políticas públicas e acesso a serviços, bens e informações que venham a garantir uma resposta mais adequada ante aos desastres. Todavia, é importante destacar que eventos desta natureza não acometem somente áreas de menor renda, posta a realidade presenciada em eventos mais recentes no Brasil.

Um fator comum a todas as populações é certamente a questão ambiental, fator este maximizado pelas mudanças climáticas que possuem relação direta com as formas de consumo excessivo, exploração de recursos e má gestão do espaço territorial.

O mapeamento de áreas de risco de desastres é uma das ações que englobam a gestão de Defesa Civil. Estas áreas correspondem a espaços em que existe probabilidade de ocorrência de desastres, que pode ser ampliada ou reduzida a partir de alguns quesitos. O conceito de vulnerabilidade tem relação direta com esta análise, pois em algumas situações, o risco não pode ser anulado, porém, a vulnerabilidade da comunidade envolvida pode ser determinante para a magnitude do desastre.

Sendo esta uma parte inicial da intervenção no âmbito preventivo, existem outras iniciativas que devem ser ampliadas para que haja efetivamente uma melhoria na capacidade de resposta da população. Para além do mapeamento das áreas, existe o trabalho de cunho educativo perante o risco, chamada de comunicação de risco. Ações com este foco buscam não apenas a intervenção passiva dos agentes públicos de resposta, mas envolvem a participação de moradores no processo de conscientização, monitoramento e proteção.

Por obter um histórico de ações de resposta aos impactos causados pelos desastres, os serviços de Defesa Civil são caracterizados apenas nesta etapa. Decorrente desta lógica existe também a construção de uma imagem de que as ações resumem-se a coleta, organização e repasse de doativos, e coordenação de ações locais de enfrentamento das causas dos desastres.

Entretanto, há um esforço dos órgãos relacionados para que exista uma reversão deste entendimento, compreendendo o desastre de uma forma mais ampla e, portanto, com maiores possibilidades de intervenção na ótica da redução de danos.

Ainda do ponto de vista político, a defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo. Deve haver um arranjo político subjacente à estrutura de defesa nacional, que, ao reunir militares e civis, partidos políticos e sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades. Possibilitando participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento. (ALMEIDA, 2010).

O relatório final da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, realizado em 2010, traz alguns indicativos para que efetivamente ações desta natureza sejam configuradas enquanto política pública. O próprio estabelecimento de um Sistema Nacional pode ser considerado o principal avanço normativo e político neste sentido.

A fala do então Ministro da Integração Nacional, Geddel Vieira Lima, registrada no relatório da Conferência acima citada, reafirma o patamar assumido pela Defesa Civil nos últimos anos:

A sistematização das ações vai possibilitar o fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil e a capacitação das pessoas que atuam na área. O trabalho de Defesa Civil será permanente e não mais restrito aos elementos diretamente ligados ao atendimento de vítimas e áreas atingidas. Uma comunidade consciente das técnicas de redução de risco (...) tem mais condições de enfrentar as consequências de um eventual desastre provocado por fenômenos climáticos ou de qualquer natureza. Dotado de uma política pública específica, verbas disponíveis, recursos materiais e humanos o governo estará preparado para dar assistência à população e às regiões atingidas. (VIEIRA, 2010).

Moura, em sua análise mais aprofundada entre desastres e território, também aponta a necessidade de intensificar estudos de avaliação de riscos, identificação de populações mais vulneráveis, citando especialmente elementos como pesquisa, formação de equipes multidisciplinares, planejamento e gestão urbana.

Ante a inevitabilidade dos fenômenos que impulsionam tais desastres, devem-se escolher medidas permanentes de prevenção e planejamento para evitar seus impactos, e de preparo para atenção às vítimas, caso ocorram. Evidentemente, muitas medidas implicam um volume elevado de recursos, porém este será insignificante se consideradas as conseqüentes perdas que acompanham as tragédias. Medidas preventivas (...) requerem suporte em redes de monitoramento para acompanhar o desenvolvimento e a evolução dos eventos, e em sistemas de advertência preventiva em áreas sujeitas a eles. Complementam-se com regulamentos e normas técnicas dispostos em instrumentos legais e jurídicos, (...) assim como são imprescindíveis políticas de moradia e programas educativos sistemáticos,

que instruem acerca dos efeitos dos desastres e as atitudes básicas de prevenção e socorro. (MOURA, 2008, p. 64).

Com os elementos aqui expostos, e reafirmados por Moura, é possível afirmar que ações desta natureza demandam uma ação mais eficiente e direcionada do Estado, o que denota a participação fortalecida de seu papel nestas ações.

Se não for consolidada enquanto política pública, a defesa civil no Brasil corre o risco de se perpetuar enquanto ação descontinuada, sem orçamento, planejamento e equipes qualificadas que possam dar conta dos desafios postos.

### **3.1. CONSOLIDAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO: ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO**

A partir dos elementos trazidos por Souza (2006), é possível delinear a condução da defesa civil no processo de incorporação na agenda política, pela concepção de que algumas iniciativas devem ser tomadas para reversão do quadro. Os cenários de desastres presenciados pela população ao longo dos anos vêm ficando cada vez mais recorrente, assim como as críticas acerca das ações e investimentos em resposta.

A grande exposição na mídia seja de eventos ocorridos nacional ou internacionalmente, juntamente com a ampliação dos debates em torno da questão ambiental, favorecem a uma visão mais crítica aos prejuízos causados pelos desastres, e do despreparo do poder público em prever e reagir a estes eventos.

A atuação da Defesa Civil tornou-se prioridade na agenda governamental e pauta na mídia nacional e internacional, em função dos desastres ocorridos em Santa Catarina, em novembro de 2008, e nas Regiões Norte e Nordeste, no primeiro trimestre de 2009. Esses desastres despertaram interesse e questionamentos da sociedade e levaram à discussão do tema no Congresso Nacional, que criou, em abril de 2009, a Subcomissão Permanente de Defesa Civil no âmbito da Câmara dos Deputados. Destaca-se que uma Frente Parlamentar no Congresso Nacional vem debatendo a questão desde março de 2009, o que resultou em vários projetos de lei, ainda em tramitação no Congresso. (BRASIL, 2010).

Esta crescente mobilização em torno do tema, fez com que houvesse algum estímulo à criação de classificação específicas dos eventos, da definição de responsabilidades entre os entes federados, da incorporação de leituras técnicas de diversas áreas, de forma a ampliar o acúmulo sobre o tema.

Dentro do processo de ciclo de gestão (SOUZA), e a partir destes elementos, pode-se afirmar que o modelo que focaliza os problemas é o elemento mais aparente que contribui para a compreensão de defesa civil enquanto política pública.

Enquanto conceito pode-se compreender defesa civil enquanto um conjunto de ações direcionadas para minimizar e evitar desastres, garantindo a preservação da integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social. (LOPES).

Desde 2009, a ampliação do conceito de defesa civil vem sendo traduzida pela organização de quatro fases nas ações de redução de desastres: prevenção, preparação, resposta e reconstrução. A prevenção é um conceito que visa reduzir ao máximo ou anular a possibilidade de um desastre. Já a preparação é o estágio subsequente e envolve estratégias para ampliar a capacidade de enfrentamento dos desastres, quando os mesmos não podem ser evitados. Resposta é o estágio em que ocorrem ações mais comumente associadas a Defesa Civil, como o socorro, redução de danos e prejuízos. Por fim, a reconstrução é a última fase, na qual o objetivo é o retorno à normalidade, e restabelecimento da comunidade.

Estas etapas são contempladas nas diversas esferas de organização da Defesa Civil no país, que é concebida através do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). O órgão superior é o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), constituído por representantes do governo federal. A Secretaria Nacional de Defesa Civil é o órgão central, alocado no Ministério.

Regionalmente, existem as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (CORDEC), seguidas dos órgãos estaduais e do Distrito Federal, as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC). Nos municípios existem as Coordenadorias Municipais (COMDEC), que possui como uma das principais tarefas, articular a criação de Núcleos de Defesa Civil (NUDECs) em territórios com demanda por gestão de desastres.

Além destes, existem ainda órgãos de apoio, formado por entidades públicas nas esferas estaduais e municipais, e do âmbito privado, que possam auxiliar os órgãos contemplados no SINDEC.

A organização destes órgãos deve considerar a realidade regional e local, visando o planejamento efetivo das ações e serviços para prevenção, preparação, resposta e reconstrução em desastres. Neste sentido, é possível sinalizar por regiões brasileiras, a característica predominante dos eventos:

Região Norte: incêndios florestais e inundações; Região Nordeste: secas e inundações; Região Centro-Oeste: incêndios florestais; Região Sudeste: deslizamento e inundações; Região Sul: inundações, vendavais tipo tornados, granizo, deslizamentos e estiagem. (CEPED, 2010, p. 27).

A Política Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2007) tem como objetivo principal a redução de desastres. Considerando as características de eventos emergenciais, cita que a eliminação dos desastres seria tarefa inatingível, e somando a isto, a Política contextualiza alguns determinantes que validam a relevância de uma política de prevenção e redução de desastres. Os itens apontados (BRASIL, 2007, p. 03 -04) sinalizam o grande crescimento populacional, industrial, a especulação imobiliária, desemprego e demais fatores como agravantes à construção de comunidades e cidades seguras.

Além dessas premissas, o documento trata ainda da diferenciação de eventos, caracterizando conceitos fundamentais à compreensão da gestão de Defesa Civil proposta.

As diretrizes e metas da Política consolidam as intenções de efetivação do Sistema Nacional, conforme organização citada anteriormente, com forte interação entre as esferas de governo, e o reconhecimento dos territórios como ponto central da organização do Sistema.

Como forma operacional, apresenta-se ainda programas e projetos definidos a partir dos eixos de prevenção, preparação, resposta e reconstrução, como meio de auxiliar e orientar a consolidação dos sistemas nas esferas municipais, especialmente.

Muito recentemente foi publicada no Diário Oficial da União uma nova legislação que busca aprimorar e rever alguns conteúdos relacionados à Defesa Civil. Trata-se da Lei 12.608, que:

Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres (BRASIL, 2012, Seção 1, p.1).

A referida legislação torna-se um marco no sentido de reafirmar algumas diretrizes anteriormente dispostas nas legislações, e ainda, traz de forma mais ampliada as competências dos entes federados, sinalizando as responsabilidades e perspectivas de atuação da União, estados e municípios.

#### **4. ANÁLISE COMPARTATIVA DO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DEFESA CIVIL**

Como objetivo principal deste trabalho, e após as considerações aqui trazidas nos capítulos anteriores, é possível indicar alguns elementos da análise comparativa pretendida. Dada a intenção de identificar semelhanças entre as políticas de assistência social e defesa civil, aqui serão tratados dos pontos que as aproximam, e também os que diferenciam sua gestão.

A comparação proposta neste trabalho faz-se relevante como forma de analisar o percurso que cada uma delas desenvolveu para chegar ao estágio de política pública. A composição dos sistemas nacionais apresenta características comuns, e, além disso, o público atendido por elas é também bastante semelhante.

A análise também compreende o processo de gestão como determinante, assim como a inserção das mesmas na agenda política brasileira, e os respectivos argumentos que colocam as políticas em evidência. Para tanto, serão aqui expostos elementos considerados importantes, que visam demonstrar as similaridades, possibilidades de articulação e perspectivas de melhoria para ambas.

Nos anos recentes, muito se avançou na consolidação de ações de Defesa Civil, desde sua concepção teórica, bem como de visibilidade e estruturação nos entes de governo.

Em âmbito mais geral, o tema de redução de desastres ganha relevância a partir de compromissos assumidos internacionalmente pelos países, por iniciativa de organismos ligados às Nações Unidas. Em 2005, 168 países assinaram o Marco de Ação de Hyogo, atualmente o documento mais importante para redução de risco de desastres, que abrange iniciativas para que em 2015 haja redução significativa no impacto causado por desastres em todo o mundo:

O Marco de Ação de Hyogo estabeleceu cinco áreas prioritárias de ação:

- Elevar a redução de risco de desastres a uma prioridade (garantir que a redução de risco de desastres seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação).
- Conhecer o risco e tomar medidas (identificar, avaliar e observar de perto os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta antecipados).



- Desenvolver uma maior compreensão e conscientização (utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis).
- Reduzir o risco (reduzir os fatores fundamentais de risco).
- Estar preparado e pronto para atuar (fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis). (CEPED, 2010, p. 35).

Ante a esses compromissos assumidos, no Brasil existem particularidades a serem consideradas enquanto desafios. Esta reflexão aponta outros desafios, especialmente no que diz respeito à atuação dos agentes de Defesa Civil.

Segundo a análise de Norma Valêncio (2010) existe uma relação hierárquica entre os agentes e a população, o que acaba por simbolizar os moradores como meras vítimas, isentas de conhecimento, o que os impossibilitaria de avaliar as melhores formas de habitação e sociabilidade. Em decorrência desta análise, apresenta-se o risco em compreender a atuação de forma fragmentada, tratando apenas em prover informações à população como meio exclusivo para evitar os impactos dos desastres, em detrimento de uma análise mais ampliada, que envolve a desigualdade social no país, formação socioeconômica e a relação estrita entre as outras políticas e direitos garantidos.

Para além, Valêncio (2010) cita a tecnicidade como uma barreira à uma cultura de prevenção e redução de riscos, o que acaba por privilegiar um discurso institucional e burocrático, que não aproxima a população da realidade a ser pensada, planejada e enfrentada conjuntamente. Somado a isso, ainda existem as disputas entre corporações profissionais para coordenação do Sistema Nacional, e sua relação direta ao militarismo.

No campo da assistência social, também se configuram desafios, mas tornam-se notáveis os avanços conquistados nas últimas décadas. Em 2010, “99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em um dos níveis de gestão do SUAS” (BRASIL, 2012). Para, além disso, foram determinadas algumas pactuações para aperfeiçoamento e aprimoramento da gestão em estados e municípios.

Pode-se afirmar que o papel da assistência social foi resignificado, seja através do aparente reconhecimento enquanto política pública, e ainda, da visibilidade dada aos programas, projetos e benefícios a ela atrelados.

Por outro lado, ainda algumas barreiras devem ser enfrentadas citando, por exemplo a gestão do trabalho do Sistema, regulação de entidades prestadoras de serviços, ou seja, da rede socioassistencial, e propriamente o reconhecimento da sociedade as ações enquanto direito de cidadania.

#### **4.1.COMPOSIÇÃO DAS EQUIPES**

A composição das equipes de trabalho é um dos elementos trazidos na presente análise, talvez como o principal fator que atualmente diferencia a formatação das políticas em questão.

Enquanto que para a assistência social, os atores de diversas formações profissionais exerceram função primordial para os avanços na legislação, a Defesa Civil não apresenta este mesmo caráter de agregação profissional. Esta afirmativa justifica-se pela ainda forte presença das figuras militares nos espaços que compõe as estruturas de Defesa Civil.

De fato, não podemos confundir a assunção de responsabilidade com o monopólio da ação e do conhecimento sobre a Defesa Civil. Entendemos que o aparelho de estado deve estar fortemente organizado e preparado para assumir sua responsabilidade no enfrentamento de desastres. Entretanto, essa assunção de responsabilidade não pode resultar na monopolização das ações de Defesa Civil por algum organismo público ou privado. Sabemos que esse monopólio pode ser observado quando a Defesa Civil se torna sinônimo de um nome de instituição ou de uma pessoa específica. A concentração de informação e de iniciativas em algum ator social ou governamental significa que tal monopólio está acontecendo. E o pior, essa concentração pode significar que a sociedade está exposta a perdas e danos. (LOPES, 2009, p. 05).

Um dos preceitos adotados pela política é de que a “Defesa Civil somos nós”. Isto representa a intenção de que exista maior relação entre entidades civis e militares, especialmente fortalecendo a participação popular no processo. Esta lógica é bastante coerente no sentido de uma gestão integrada de riscos, porém, pode sinalizar a indefinição do campo profissional da Defesa Civil.

Este argumento é reforçado pelo fato de que a seleção de profissionais de assistência social é altamente marcada por processos de concursos públicos, o que ainda é muito pouco percebido nas ações de Defesa Civil. São poucos os governos que organizam suas equipes por meio de processos públicos de seleção, tampouco há uma definição de quais profissões compõe este campo sócio-ocupacional tão vasto.

A política de assistência social pode, neste caso, servir como um parâmetro, pois definiu por meio de equipamentos públicos e complexidade dos atendimentos, o perfil mínimo das equipes que prestarão os chamados serviços socioassistenciais. Em que pese às dificuldades de implementação destes padrões, somente a configuração destas equipes já é fator de avanço para a assistência.

Ainda sobre este prisma, faz-se relevante indicar a primeira similaridade, ligada aos profissionais das áreas. Nas duas, mantém-se uma visão diretamente ligada ao trabalho voluntário, facultativo ou até mesmo com pouca qualificação para atuação. Em que pese o grande respeito público pelas equipes de resposta a emergência, como bombeiros, os agentes de Defesa Civil também dividem com os profissionais de assistência uma herança de pouco reconhecimento da sociedade de forma mais geral, sobre sua função, e popularmente podem até estar ligados à imagem de profissionais que atuam com a pobreza, e pela lógica das elites, realizem um trabalho pouco ou menos relevante como status profissional.

#### **4.2. ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE GESTÃO NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO**

Dado o breve período de vivência democrática experimentado nas últimas décadas, há de se destacar a condução de cunho neoliberal, em que as políticas públicas de forma geral passaram por um momento de crise, e até mesmo de descaracterização de seu caráter público. Isto posto, o período que se seguiu aos governos de Fernando Henrique Cardoso, foram fundamentais para resgatar a real função social das políticas, ou seja, da figura do Estado enquanto provedor de serviços e bens, de modo a garantir direitos à população.

Sob esta ótica, os anos de 2004 e 2007 foram, respectivamente, marcos histórico para uma melhor configuração das políticas de assistência social e de

Defesa Civil. Haja vista que ainda existem muitas conquistas para ambas as áreas, estes anos demarcaram um novo olhar e um reposicionamento das mesmas na agenda política brasileira, e consolidam os sistemas de gestão nacionais e unificados: o SUAS, e o SINDEC.

É expressiva a semelhança entre a organização dos sistemas e políticas nacionais que organizam os mesmos. Para ambos, observa-se a definição de atribuições previstas no pacto federativo, destacando as responsabilidades, contrapartidas e lógicas de gestão compartilhada entre União, estados e municípios.

Certamente, esta relação pode ser observada em outras políticas, basicamente pautado no argumento de que esta divisão de atribuições consta no citado Pacto Federativo, como forma de efetivação do sistema democrático brasileiro.

No quesito de perfil da população atendida, outro aspecto em comum é a questão econômica como determinante para acesso as políticas. A assistência social é para quem dela necessitar. Em certa medida, a Defesa Civil possui também esta característica, pois a dificuldade de prever a dimensão, localização e danos decorrentes da ocorrência de desastres, caracteriza seu aspecto “universal”.

Ao mesmo tempo, a ausência das políticas em populações com menores rendas, traz consequências muito mais agressivas, pois estão relacionadas muitas vezes a quesitos de sobrevivência. Este termo é utilizado para descrever o acesso a garantias mínimas para famílias, por meio de benefícios socioassistenciais, por exemplo, como também serve para descrever a fase de degradação e risco oferecida em situações emergenciais. Sendo assim, o papel do Estado nestas duas esferas torna-se fundamental, praticamente na medida do que se considera a saúde como fundamental à manutenção da vida.

#### **4.3. RELAÇÃO COM DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Um ponto relevante e muito interessante a ambas é seu papel de transversalidade com demais políticas. Não se pode pensar a política de Defesa Civil desatrelada do planejamento urbano, dos equipamentos públicos de saúde, educação, da política de habitação, dentre outras tantas iniciativas públicas. Da mesma forma, a assistência social possui relação direta com estas e outras ações,

seja para o processo de articulação entre instituições, de atendimento baseado no conceito de matricialidade sociofamiliar e territorialidade previstas na Política Nacional regente.

Para além da relação entre outras políticas, é fundamental registrar que em algumas situações a assistência social e Defesa Civil possuem trabalhos complementares. O melhor exemplo disto é justamente o momento das emergências, quando o trabalho dos profissionais no cadastramento de famílias desabrigadas ou desalojadas torna-se primordial, bem como a concessão de benefícios eventuais para provimento das necessidades básicas destas populações.

Não é raro observar experiências de municípios que, durante enchentes, vendavais, alagamentos, deslizamentos, entre outros desastres, articulam ações entre equipes de Defesa Civil e de assistência social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível concluir que os aspectos comuns induzem a uma grande similaridade entre as duas políticas em foco, ainda que haja aspectos a serem absorvidos por ambas para aprimoramento da gestão e dos sistemas unificados.

Os conteúdos aqui apresentados basearam-se em conceitos mais gerais, como de organização dos sistemas de gestão, composição das equipes técnicas, transversalidade com outras políticas, dentre outros que não foram neste momento elencados, mas que poderiam ser convergidos em um estudo mais amplo.

Por fim, deve-se registrar a grande capilaridade das políticas em questão, especialmente nas populações mais vulneráveis sócio e economicamente, e fundamentalmente o grande potencial de articulação entre as políticas. Isto é exposto pelo fato de que ações de diagnóstico de comunidades, levantamento de demandas, gestão e planejamento urbanos, prevenção de situações de risco, otimização de recursos e iniciativas públicas, podem muito mais qualificadas se houver maior interface entre a assistência social e Defesa Civil.

A referida articulação caberá como estratégia importante para fortalecimento das populações já tão fragilizadas por processos de exclusão social e especulação imobiliária, apenas como alguns exemplos. Para, além disso, permitirá uma ação mais efetiva e totalizante que garanta a presença do Estado para os cidadãos que vivenciam, de forma mais significativa, a ausência dos governos nas políticas públicas.

Entretanto, estes avanços não serão possíveis se também não forem discutidos aspectos centrais como a configuração dos territórios, modelo de desenvolvimento urbano e rural, e sempre com o horizonte que leve a efetivação de ações que visem o fim da exclusão e da desigualdade social. Em linhas gerais, estes são aspectos a serem constantemente avaliados na gestão destas políticas.

Em que pese os avanços já consolidados pelo SUAS, que possui em um de seus eixos centrais a territorialidade, e tem gerado grandes avanços na redução da pobreza, há de se registrar a necessidade de centrar programas e serviços que contribuam para o efetivo acesso a bens e serviços, de forma a reduzir a histórica desigualdade no Brasil. Outro elemento que se configura como desafio à assistência

social ainda é a articulação entre as mais diferentes políticas, o que é primordial para garantir que esteja mais presente nos debates sobre planejamento, gestão urbana e desenvolvimento dos territórios.

No caso da defesa civil, o conteúdo brevemente apresentado neste trabalho, configura-se um contexto diferenciado, no qual há muito a ser aprimorado em comparação à assistência social. Em uma análise mais geral, percebe-se que a pouca ou inexistente estrutura desta política nos municípios é o principal fator que impossibilita seu protagonismo nos debates acerca do planejamento das cidades, tema para o qual a segurança de comunidades é fator imprescindível. Como exposto anteriormente, as população que mais sentem os prejuízos da ausência de uma defesa civil organizada, são justamente os cidadãos que vivem em áreas de risco, possuem baixa renda, e tem maiores dificuldades de acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. É possível afirmar que a defesa civil é uma política estratégica, o que indica a necessidade de uma organização neste patamar, para que possa efetivamente contribuir para maior inclusão desta população vulnerabilizada, ampliando a visibilidade do SINDEC, como sistema ampliado e de reconhecimento público que atualmente o SUAS alcança.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Carlos Wellington de. **Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas**. Revista Opinião Pública vol. 16 nº.1 Campinas Junho, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100009&script=sci_arttext). Acesso em: 23/10/2012.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista brasileira de ciências sociais - vol. 14 n.º 40. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 22/10/2012.

BRAGG, Catherine. **Apresentação da Oficina das Nações Unidas para Assuntos Humanitários - OCHA**. Florianópolis, 02 set. 2009. Palestra proferida na II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de assistência Humanitária.

BRASIL. **Manual de Planejamento em Defesa Civil**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 1999.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório final – 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2010.

\_\_\_\_\_. **Comunicação de riscos e de desastres**. Curso a distância / Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres.



Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. Ano CXLIX Nº 70, 11 de abril de 2012. Seção 1, pt. 1.

BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 2. ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

DRAIBE, Sônia M. **Assistência Social**. Disponível em: <http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/contecsi2004/BrasilEmfoco/port/polsoc/asocial/apresent/apresent.htm>. Acesso em: 01/08/2012.

DYE, Thomaz R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.) **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. **A construção de uma agenda para as questões de gênero, desastres socioambientais e desenvolvimento**. Revista Estudos Feministas, vol.18 nº.3 Florianópolis Sept./Dec. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2010000300014&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2010000300014&lang=pt). Acesso em: 12/03/2012.

GONZALEZ, Pablo. **Papel do programa de gestão de riscos, do departamento de desenvolvimento sustentável da Organização dos Estados Americanos – OEA**. Florianópolis, 02 set. 2009. Palestra proferida na II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de assistência Humanitária.

LENHART, Gero e OFFE, Claus in NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Estado de bem-estar social: origens e desenvolvimento**. Revista Katalysis, n.º 5, jul/dez. 2001.

LOPES, Daniela Cunha. **Construindo comunidades mais seguras : preparando para a ação cidadã em defesa civil**. Florianópolis : UFSC/CEPED; [Brasília]: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2009.

OLEAS, Hernán Santacruz; GÓMEZ, Sara Ardila. **¿La Pobreza del Desastre o el Desastre de la Pobreza?: Efectos Psicológicos y Psicopatológicos en Damnificados con Larga Estancia en Campamentos después del Terremoto de Armenia, Colombia**. Revista Colombiana de Psiquiatria. vol.32 no.2 Bogotá Apr./June 2003. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0034-74502003000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0034-74502003000200002&script=sci_arttext). Acesso em: 12/03/2012.

SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Carta tema: A Assistência Social No Brasil, 1983 – 1990**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_, Aldaíza org.; BONETTI, Dilsea A.; YASBEK, Maria C.; FALCÃO, Maria do Carmo B.C. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras - uma questão de análise**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_, Aldaíza. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21**. Revista Katálisis vol.14 no.1 Florianópolis Jan./June 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-9802011000100012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-9802011000100012&script=sci_arttext). Acesso em: 14/10/2012.

\_\_\_\_\_, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

VALENCIO, Norma. **Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro**. Saúde e Sociedade vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902010000400003&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400003&lang=pt). Acesso em: 29/05/2012.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A fragilidade da condução política da defesa no Brasil**. História (São Paulo) vol. 29 nº 2 Franca Dec. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lang=pt). Acesso em: 01/06/2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências**. XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP”, 2004 – disponível em: [cutter.unicamp.br/document/?down=43706](http://cutter.unicamp.br/document/?down=43706)